

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Berdasarkan perkembangannya adanya percepatan dalam segala proses khususnya Pendaftaran Hak Atas Tanah (Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997)¹, untuk tercapainya tertib administrasi atau tercatatnya segala Hak Atas Tanah yang dimiliki oleh masyarakat haruslah terdaftar untuk mengurangi permasalahan yang ada di masyarakat. Teraftarnya Hak Atas Tanah, akan menjamin kepastian hukum dari kepemilikan tanah. Dibutuhkannya percepatan ini, maka sangatlah dibutuhkan peran dari Pemerintah untuk mendukung terlaksananya tertib administrasi.

Pemerintah melalui Menteri Agraria mengeluarkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang / Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang / Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, untuk melaksanakan aturan yang telah dibuat, pemerintah melalui Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ Badan

1 A.P.Parlindungan, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1990.

Pertanahan Nasional, membutuhkan tenaga ahli dalam bidang pengukurannya, sehingga dibuatlah Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2016 tentang Surveyor Kadastral Berlisensi. Surveyor Kadastral adalah seseorang yang mempunyai keahlian di bidang pengukuran dan pemetaan kadastral, dalam peraturan tersebut mengatur bagaimana seharusnya pihak ketiga untuk mendirikan / mendaftarkan perusahaan / firma Kantor Jasa Surveyor Kadaster Berlisensi (KJSKB), supaya dapat bekerjasama dengan Pemerintah / Badan Pertanahan Nasional (BPN) yaitu dengan diadakannya lelang singkat yang dilaksanakan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN). Surveyor Kadastral Berlisensi berdasarkan Peraturan Menteri Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 2 Tahun 1998, jika tugas PPAT (Pejabat Pembuat Akta Tanah) terkait hanya dengan surat-surat tanah (akta), Surveyor Kadastral tugasnya adalah selain memeriksa kelengkapan dokumen tanah juga menginvestigasi, mengukur, memetakan dan menetapkan batas-batas bidang tanah kepemilikan sesuai aturan yang berlaku. Agar tidak menimbulkan masalah atau sengketa di kemudian hari, sebelum melakukan transaksi/ jual beli tanah/ tukar guling/ hibah/ pembebasan tanah/ pembagian waris atau bentuk lain apapun dalam rangka pengalihan hak atas bidang tanah, bahkan ketika akan melakukan kegiatan konstruksi di atas bidang tanah yang batas-batas kepemilikannya tidak jelas, harus dilakukan pemeriksaan berkas, peninjauan, pengecekan, pengukuran, dan pemetaan sesuai kaidah-kaidah teknis kadastral. Dengan begitu dapat

dihindari salah bidang/ kelebihan bayar/ kekurangan bayar/ penyerobotan tanah/ overlap ataupun potensi-potensi gugatan dari pihak lain/yang berkepentingan terhadap tanah tersebut. Secara umum, aturan tersebut memberikan kewenangan kepada perorangan ataupun Kantor Jasa Surveyor Kadaster Berlisensi (KJSKB) berbentuk firma untuk menerima pekerjaan langsung dari Kementerian Agraria dan Tata Ruang / Badan Pertanahan Nasional.

Setelah memenangkan lelang tersebut maka kedua belah pihak yang melakukan perjanjian atau kerjasama akan melaksanakan tugas dan pertanggungjawaban secara bersama-sama, tidak ada perbedaan dari kewenangan terhadap tugas yang akan mereka lakukan, tugas dari pihak ketiga tersebut dalam pelaksanaan program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) adalah pengumpulan data fisik / pengukuran, dan pemetaan bidang tanah. Pendaftaran tanah secara sistematis lengkap adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam satu wilayah desa/ kelurahan atau nama lainnya yang setingkat, dan juga termasuk pemetaan seluruh obyek pendaftaran tanah yang sudah didaftar dalam rangka menghimpun dan menyediakan informasi yang lengkap mengenai bidang-bidang tanahnya. Penyelenggaraan pendaftaran tanah sistematis lengkap dapat dilaksanakan sebagai kegiatan rutinitas Kantor Pertanahan atau merupakan kegiatan tahunan dari suatu proyek/

program. Salah satu tahapan dari kegiatan pendaftaran tanah adalah kegiatan pengumpulan data fisik, yang meliputi :

1. Penetapan batas bidang tanah,
2. Pengukuran batas bidang tanah,
3. Pemetaan bidang tanah, dan
4. Menjalankan prosedur dan memasukkan data dan informasi yang berkaitan dengan data fisik bidang tanah di aplikasi KKP dengan berpedoman kepada ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pengukuran dan/ atau pemetaan bidang tanah.

Pengumpulan data fisik dalam rangka percepatan pendaftaran tanah sistematis lengkap berdasarkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang / Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap akan optimal hasilnya apabila dalam pelaksanaan pengukuran dan pemetaan bidang tanah dilaksanakan secara sistematis mengelompok dalam satu wilayah desa/ kelurahan lengkap, di samping harus di dukung dengan adanya ketersediaan peta dasar pendaftaran tanah.

Tujuan dari pelaksanaan pengukuran dan/ atau pemetaan bidang tanah secara sistematis lengkap mengelompok dalam satu wilayah desa/ kelurahan lengkap di antaranya:

1. Waktu pelaksanaan relatif lebih cepat dibandingkan pelaksanaan pengukuran dan/ atau pemetaan bidang tanah secara sporadik;

2. Mobilisasi dan koordinasi petugas ukur lebih mudah dilaksanakan;
3. Dapat sekaligus diketahui bidang-bidang tanah yang belum terdaftar dan yang sudah terdaftar dalam satu wilayah desa/ kelurahan;
4. Dapat sekaligus diketahui bidang-bidang tanah yang bermasalah dalam satu wilayah desa/ kelurahan.

Dalam melaksanakan pengukuran secara sistematis pemilik bidang tanah haruslah menentukan batas-batas dan memasang tanda batas apabila bidang tanah tersebut masih merupakan tanah kosong dan belum berdiri bangunan karena tidak ada aspek lain dari pendaftaran tanah menimbulkan kontroversi kecuali dari letak batas-batas pemilikan tanah², Penentuan letak batas dilakukan oleh pemilik tanah dan para pemilik tanah yang berbatasan secara kontradiktur dikenal dengan asas kontradiktur. Penentuan letak batas secara kontradiktur merupakan perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya³, agar tidak menjadi overlap/ mengambil tanah dari pemilik yang lain, maka sesuai dengan program Pendaftaran Sistematis Lengkap ini maka seluruh bidang tanah yang didaftarkan dan tidak didaftarkan akan dilakukan pengukuran supaya diketahui mana yang telah terdaftar dan mana yang belum terdaftar.

2 Rowton Simpson, S., *Land Law and Registration*, Surveyor Publications, London, 1984.

3 Pasal 1338 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

Proses selanjutnya apabila telah dilakukan pengukuran oleh petugas ukur ataupun oleh pihak ketiga atau Surveyor Berlisensi yang telah bekerjasama dengan Badan Pertanahan Nasional maka akan dilanjutkan pencetakan Peta Bidang Tanah dan Surat Ukur yang di pertanggungjawabkan/ ditandatangani oleh ketua satuan tugas fisik yang berada di kantor pertanahan.

Tahapan kegiatan proses percepatan pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap meliputi :

1. Persiapan (Sosialisasi, Penetapan Lokasi, Perencanaan Tenaga dan Pembentukan Panitia Ajudikasi Percepatan, Pelatihan);
2. Penyuluhan;
3. Pengumpulan Data Yuridis;
4. Pengolahan Data Yuridis dan Pembuktian Hak;
5. Pemeriksaan Tanah;
6. Pengumuman;
7. Pengesahan;
8. Penerbitan SK Penetapan Hak dan SK Penegasan/ Pengakuan Hak;
9. Pembukuan Hak;
10. Penerbitan dan Penyerahan Sertipikat;
11. Pengelolaan Warkah / Dokumen;
12. Pelaporan⁴.

⁴ Kementerian Agraria, *Petunjuk Teknis Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap*, Jakarta 2017.

Apabila telah terbit Peta Bidang Tanah dan Surat Ukur, maka proses yang dilakukan adalah pengumuman selama 14 (empat belas) hari sesuai Petunjuk Teknis Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional yang dilakukan di Desa/ Kelurahan sesuai dengan Asas Keterbukaan dengan maksud untuk menginformasikan bahwa bidang tanah yang dimaksud telah didaftarkan haknya dan sedang dalam proses, apabila ada pihak yang merasa keberatan maka dapat mengajukan keberatan kepada Kantor Pertanahan, dan apabila tidak ada yang merasa keberatan maka proses akan dilanjutkan. Selanjutnya adalah untuk pengesahan yang dibuat berdasarkan Berita Acara Pengesahan dan ditandatangani oleh ketua satuan tugas yuridis dengan maksud bahwa bidang tanah tersebut tidak ada pihak yang berkeberatan dan tidak bersengketa. Akan tetapi tugas dari Surveyor Kadastral hanya meliputi pengukuran dan pemetaan bidang tanah.

Masyarakat begitu antusias dengan adanya proyek yang diselenggarakan oleh pemerintah ini karena proyek strategis ini sangat menguntungkan bagi usaha rumahan yang akan mengembangkan usahanya dengan meminjam dana dari bank dengan jaminan sertifikat yang mereka buat dengan mengikuti program pendaftaran tanah secara gratis.

Penelitian ini diangkat tentang pendaftaran tanah dampak yang dirasakan oleh masyarakat, dilihat dari sudut pandang Undang-undang Dasar 1945 Pasal 33 ayat (3) Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya

kemakmuran rakyat. Selanjutnya akan dianalisis dan di kaji kemudian di tuangkan dalam skripsi yang berjudul :

Pengukuran yang Dilakukan Oleh Pihak Swasta Atau Pihak Ketiga Berdasarkan Permen Atr/Bpn Nomor 33 Tahun 2016 Tentang Surveyor Kadastral Berlisensi Dalam Proyek Strategis Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (Ptl) Kantor Pertanahan

B. Identifikasi Masalah

1. Bagaimana persyaratan yang harus dipenuhi untuk pihak ketiga dalam melakukan pengukuran berdasarkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang / Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2016 ?
2. Bagaimanakah, pengawasan mutu Kantor Pertanahan terhadap pihak ketiga atau surveyor berlisensi yang ikut bagian dalam proyek strategis Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap ?
3. Upaya apa yang harus dilakukan Kantor Pertanahan apabila terdapat ketidak sesuaian hasil pengukuran yang dilakukan Pihak Ketiga, sedangkan kerjasama antara keduaabelah pihak telah berakhir ?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk memahami persyaratan yang harus dipenuhi oleh pihak ketiga / pihak swasta berdasarkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang / Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2016;
2. Ingin mengetahui, pengawasan apa yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan terhadap Surveyor Berlisensi dalam proyek strategis ini;
3. Ingin mengetahui, upaya apa yang harus dilaksanakan apabila telah berakhir kerjasama antara kedua belah pihak tersebut.

D. Kegunaan Penelitian

Penelitian mengenai masalah yang timbul terhadap kerjasama antara Badan Pertanahan Nasional (BPN) dengan pihak ketiga / Surveyor Berlisensi Kadastral dan tidak hanya teori tetapi juga secara peraktek.

1. Kegunaan teoritis

Dari segi ilmiah, penelitian ini diharapkan dapat menambah keilmuan terhadap masyarakat luas dan dapat digunakan sebagai bahan acuan di bidang penelitian yang sejenis.

2. Kegunaan praktis

a. Bagi penulis

Penelitian ini diharapkan menambah pengetahuan penulis dan dapat menerapkan ilmu-ilmu yang telah di dapat dari bangku kuliah. Ilmu-ilmu tersebut antara lain adalah ilmu hukum agraria dan perbandingan Ilmu hukum tata Negara.

b. Bagi masyarakat

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan pengetahuan khususnya kepada masyarakat luas sehingga lebih waspada saat akan mendaftarkan tanahnya dan mengetahui bagaimana prosedur pelaksanaan pendaftaran tanah yang berada di Kantor Pertanahan Kabupaten / Kota.

E. Kerangka Pemikiran

1. Kerangka Teoritis

Prinsip penting dalam negara hukum adalah perlindungan yang sama (*equal protection*) atau persamaan dalam hukum (*equality before the law*). Perbedaan perlakuan hukum hanya boleh jika ada alasan yang khusus, misalnya, anak-anak yang di bawah umur 17 tahun mempunyai hak yang berbeda dengan anak-anak yang di atas 17 tahun. Perbedaan ini ada alasan yang rasional. Tetapi perbedaan perlakuan tidak dibolehkan jika tanpa alasan yang logis, misalnya karena perbedaan warna kulit, gender agama dan kepercayaan, sekte tertentu dalam agama, atau perbedaan status seperti antara tuan tanah dan petani miskin. Meskipun demikian, perbedaan perlakuan tanpa alasan yang logis seperti ini sampai saat ini masih banyak terjadi di berbagai negara, termasuk di negara yang hukumnya sudah maju sekalipun⁵.

⁵ Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern (Rechtstaat)*, Refika Aditama, Bandung 2009.

Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan, bahwa “Negara Indonesia negara hukum”. Negara hukum dimaksud adalah negara yang menegakan supermasi hukum untuk menegakan kebenaran dan keadilan dan tidak ada kekuasaan yang tidak dipertanggungjawabkan⁶.

Berdasarkan uraian di atas yang dimaksud dengan Negara Hukum ialah negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya. Keadilan merupakan syarat bagi terciptanya kebahagiaan hidup untuk warga negaranya, dan sebagai dasar dari pada keadilan itu perlu diajarkan rasa susila kepada setiap manusia agar ia menjadi warga negara yang baik. Demikian pula peraturan hukum yang sebenarnya hanya ada jika peraturan hukum itu mencerminkan keadilan bagi pergaulan hidup antar warga negaranya⁷. Prajudi Atmosudirdjo mengungkapkan Pemerintah sangatlah berperan penting mengingat tugas pemerintah adalah sebagai tata usaha negara, rumah tangga negara, pemerintahan, pembangunan, dan pelestarian lingkungan hidup⁸. dasar penyelenggaraan pemerintahan daerah di lingkungan

6 Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 (Sesuai dengan Urutan Bab, Pasal dan ayat), Sekretaris Jendral MPR RI, Jakarta, 2010.

7 Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Sinar Bakti, Jakarta 1988.

8 Nufal Fariz, 30 Mei 2013, *Teori Pemerintahan Menurut Beberapa Ahli* (online) (<http://ourgovernments.blogspot.com/2013/05> diakses tanggal 13 Agustus 2018).

lingkungan hidup⁸. Dasar penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia adalah Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan, bahwa pembagian wilayah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk dan susunannya ditetapkan dengan undang-undang. dalam pembentukan daerah besar dan kecil tersebut harus tetap memperhatikan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa, dalam perjalanan sejarah ketatanegaraan Indonesia, sistem pemerintahan daerah telah mengalami beberapa kali perubahan sejalan dengan perubahan atau pergantian undang-undang yang mengatur tentang pemerintahan daerah, terhitung 1 Januari 2001 mulai diberlakukannya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999, tentang Pemerintah Daerah, kemudian direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, maka sistem pemerintahan daerah di Indonesia mengacu pada undang-undang tersebut. dengan undang-undang ini kepada daerah diberikan otonomi yang luas nyata dan bertanggungjawab⁹. Berkaitan dengan sumber kewenangan dari pemerintah dalam melakukan perbuatan hukum dalam hubungannya dengan hukum publik maupun dalam hubungannya dengan hukum privat Indroharto, mengemukakan tiga macam kewenangan yang bersumber dan peraturan perundang-undangan. Kewenangan itu, meliputi:

9 Blogger, 14 Oktober 2011, *Membingkai Teoro Menjadi Tesis* (online), (<http://2frameit.blogspot.com/2011/10> diakses tanggal 13 Agustus 2018).

1. atribusi;
2. delegasi; dan
3. mandat¹⁰.

Atribusi ialah pemberian kewenangan oleh pembuat undang-undang sendiri kepada suatu organ pemerintahan, baik yang sudah ada maupun yang baru sama sekali. Legislator yang kompeten untuk memberikan atribusi wewenang itu, dibedakan antara :

1. yang berkedudukan sebagai *original legislator* di tingkat pusat adalah MPR sebagai pembentuk konstitusi (konstituante) dan DPR bersama-sama pemerintah sebagai yang melahirkan suatu undang-undang, dan di tingkat daerah adalah DPRD dan pemerintah daerah yang melahirkan peraturan daerah;
2. yang bertindak sebagai *delegated legislator*, seperti presiden yang berdasarkan pada suatu ketentuan undang-undang mengeluarkan peraturan pemerintah di mana diciptakan wewenang-wewenang pemerintahan kepada Badan atau Jabatan TUN tertentu.

Delegasi adalah penyerahan wewenang yang dipunyai oleh organ pemerintahan kepada organ yang lain. Dalam delegasi mengandung suatu penyerahan, yaitu apa yang semula kewenangan si A, untuk selanjutnya menjadi kewenangan si B. Kewenangan yang telah diberikan oleh pemberi delegasi selanjutnya menjadi tanggung jawab

10 Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara*. (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2008)

penerima wewenang. Mandat, di situ tidak terjadi suatu pemberian wewenang baru maupun pelimpahan wewenang dan Badan atau Pejabat TUN yang satu kepada yang lain. Tanggung jawab kewenangan atas dasar mandat masih tetap pada pemberi mandat, tidak beralih kepada penerima mandat.

Mandat diartikan suatu pelimpahan wewenang kepada bawahan. Pelimpahani itu bermaksud memberi wewenang kepada bawahan untuk membuat keputusan a/n pejabat Tata Usaha Negara yang memberi mandat. Tanggungjawab tidak berpindah ke mandataris, melainkan tanggungjawab tetap berada di tangan pemberi mandat, hal ini dapat dilihat dari kata a.n (atas nama). Dengan demikian, semua akibat hukum yang ditimbulkan oleh adanya keputusan yang dikeluarkan oleh mandataris adalah tanggung jawab si pemberi mandat. Sebagai suatu konsep hukum publik, wewenang terdiri atas sekurang-kurangnya tiga komponen, yaitu :

1. pengaruh;
2. dasar hukum; dan
3. konformitas hukum¹¹.

Komponen pengaruh ialah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum.

11 Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang Pemerintahan (Bestuurbevoegdheid)*, Pro Justitia Tahun XVI Nomor I Januari 1998.

Komponen dasar hukum ialah bahwa wewenang itu selalu harus dapat ditunjuk dasar hukumnya dan komponen konformitas hukum mengandung makna adanya standar wewenang, yaitu standar umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu).

Maka dari itu peraturan dibuat dan diberlakukan untuk kesejahteraan rakyat seperti bunyi Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 "Bumi, air dan kekayaan yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat". Berdasarkan bunyi Pasal 33 tersebut dapat dipahami bahwa segala tanah air Indonesia berada di bawah kekuasaan negara, dan sebagai konsekwensinya negara berkewajiban untuk mempergunakan tanah air tersebut bagi kemakmuran rakyatnya.

F. Metode Penelitian

Metode yang digunakan penulis dalam penulisan karya ilmiah ini adalah :

1. Spesisfikasi Penelitian

Untuk jenis Penelitian adalah Penelitian Hukum sosiologis yaitu penelitian yang ditekankan pada hukum tertulis yang berlaku pada suatu Badan Pemerintah di Kantor Pertanahan Kabupaten Bandung yang mencakup penelitian terhadap efektivitas Hukum, dalam hal ini hubungannya dengan Peraturan Menteri Agraria Nomor 33 Tahun 2016.

2. Metode Pendekatan

Pendekatan yang digunakan dalam meneliti ke efektivitasan pihak ke-3 (tiga) ini adalah pendekatan Yuridis Sosiologis yaitu menggunakan pendekatan empiris secara langsung dari tempat penelitian dilakukan untuk memberikan kerangka pembuktian atau kerangka pengujian dalam memastikan suatu kebenaran.

3. Teknik Pengumpulan Data

- a. Pencarian data sekunder difokuskan di Kantor Pertanahan Kabupaten Bandung sebagai bahan Hukum primer dengan menginventarisir data, memilah data yang relevan dengan penelitian.
- b. Untuk data Primer penulis langsung ke lapangan penelitian dengan wawancara secara struktur terhadap beberapa orang yang dijadikan sample yang telah dipilih sebelumnya dan mempunyai kapasitas untuk dimintai pendapatnya.

4. Analisis Data

Untuk menganalisis data yang diperoleh penulis baik data primer maupun data sekunder dianalisis secara kualitatif yang dipusatkan pada kantor pertanahan Kabupaten Bandung yang diperoleh dari hasil pembicaraan dengan sumber yang dapat di yakini kebenarannya dan hasil pengamatan di lokasi penelitian kemudian di komparatif antara peraturan-peraturan yang ada yaitu Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang / Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2016 yang ada di Kantor Pertanahan Kabupaten Bandung

kemudian diberi gambaran dan pemahaman dari hasil analisis kepustakaan dan pengamatan lapangan yang dilakukan oleh penulis.